

POLÍTICA SOCIAL DESDE ABAJO, UNA MIRADA COMPLEMENTARIA

*Miguel Bazdresch Parada*¹

Introducción

La función principal del Estado² es “orientar al conjunto de la sociedad hacia el bien común; que todos tengan iguales condiciones para satisfacer sus necesidades, para ser felices”³. Una vez lograda esa base, alcanzar la felicidad y sus modalidades, es responsabilidad del individuo.

El Estado moderno se concibe diferente según el modo como interviene en resolver el problema de las desigualdades. Por una parte, un Estado de intervención mínima que no quiere distorsionar la libertad humana, y por otra, uno de intervención máxima, que busca evitar la distorsión económica que causa el desequilibrio y las desigualdades.

Hoy, al filo del tercer milenio, sabemos del fracaso de ambos polos y contemplamos el intento global en el mundo por organizar la economía en base al mercado con la integración de múltiples bloques y la vigilancia intencional de la desigualdad producida por él, a fin de mantenerla en niveles “aceptables” y aun reducirla.

A ese intento se le ha llamado combate a la pobreza o “política social” del Estado. Reemplaza al antiguo compromiso estatal con las clases desfavorecidas y se concibe como una compensación para equilibrar excesos de desigualdad y para ofrecer alternativas, al menos temporales, a los grupos con menor capacidad de proyecto. México no es la excepción, pues desde

¹ Investigador del Centro de Investigación y Formación Social, del ITESO.

² Se entiende aquí por “Estado” el aparato estatal, el aparato de poder, la autoridad.

³ Cfr Ojeda, Mario en *Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. Colegio de México y UNAM, México, 1995.

hace 15 años el aparato estatal decidió formular y aplicar una política social para compensar las desigualdades y combatir la pobreza.

Las notas subsiguientes ofrecen un marco de cuatro criterios con los que se puede analizar la eficiencia de la política social en México.

Política social ¿sin sociedad civil?

El primer criterio tiene que ver con la relación entre la política social y el gobierno que la alienta, con la sociedad civil.

Lo primero que hemos de aceptar en cualquier análisis de la política social es el hecho, incontrovertible, del beneficio que han obtenido quienes han tenido acceso a los fondos y programas de apoyo social del presupuesto público, destinados a aplicar la tal política social. Se puede criticar el uso partidista de los fondos y el esquema económico que los sustenta; también lo insuficientes que resultan frente a la cantidad de carencias y necesidades del país, incluso la manipulación social de los beneficios. Sin embargo, los mexicanos concretos beneficiarios de los programas de ayuda, disfrutaron y quizá aún disfrutan de un cierto bienestar producto de la aplicación de dicha política.

La mirada “desde abajo” empieza por reconocer el beneficio real que han producido los programas para satisfacer carencias y aun demandas importantes.

Vale la pena recordar este reconocimiento, pues en ocasiones la crítica se lleva al extremo de “satanizar” la política social por el uso partidista y desmovilizador que hace de ella el sistema en el poder, y por tanto, se llega a plantear el deseo de eliminar ese apoyo social, o peor aún, a aceptar la manipulación “siempre y cuando sea para el signo político con el que estoy de acuerdo”.

No es posible pedirle al político, sobre todo al político en el poder, que no haga política con sus actos. Todo detentador de poder usará sus triunfos para convencer de su bondad y eficiencia. Dicho de otro modo, aquella crítica válida en la dimensión macrosocial de la política social, puede ser injusta, o francamente equivocada, desde la dimensión de lo microsocia.

En segundo lugar, si miramos “desde abajo” conviene resaltar un elemento nuevo asociado a la aparición de la política social, éste es la participación social. Parece que la política social, concebida a modo de programa

nacional enfatiza la idea de “pacto social” y se organiza de modo participativo. También se puede observar como un intento de hacer caso a las críticas hechas al centralismo de las decisiones y atender el imperativo de eficiencia, pues la decreciente cantidad de recursos y las crecientes demandas, hicieron necesario tomar mejores decisiones para aplicar el tal apoyo.

Se pueden identificar tres modos de participación. Por un lado, los grupos sociales organizados, de algún modo encontraron en los nuevos esquemas de la política social una forma acorde a su organización. Los grupos sociales, sobre todo los de mayor antigüedad, siempre encontraban trabas para conseguir fondos públicos para proyectos de asistencia o de desarrollo local, cuando las gestiones debían ser mediadas por el aparato del PRI o por la burocracia misma. Las peticiones independientes se veían con malos ojos y sólo cuando se acompañaban de fuerte presión social eran atendidas en forma directa. Con las nuevas formas, no sólo fueron bien vistas ahora, sino hasta solicitadas; no pocos promotores oficiales de los programas de apoyo social imploraban por grupos organizados para hacerlos beneficiarios de sus propuestas. Y no pocos grupos aprovecharon esta demanda.

Por otro lado, la participación social aparece mediatizada por autoridades estatales y municipales, para satisfacer demandas, organizadas o no, para desactivar protestas, y para hacer negocios, económicos o políticos, so pretexto del beneficio colectivo. Este aspecto tiene dos caras. La mediación gubernamental provoca retraimiento de la organización social, específicamente en los casos de demandas no prioritarias o de descarado negocio; o provoca el pensamiento “efecto demostración” de que la participación social organizada, aunque haya sido artificial, conduce a decisiones beneficiosas para la comunidad⁴. De cualquier modo la nueva política social, en algunos casos, no impide el uso de las viejas formas clientelares y parciales, por lo que el efecto redistributivo sencillamente no se produce.

Una tercera vertiente se da cuando la participación asociada a la política social genera organización social donde antes no la había. Es evidente cómo en muy diversos lugares operó el proceso de motivar la organización, diag-

⁴ El saldo político en ambos casos es ambivalente. No siempre se corresponde con la “lógica”. En ciertos casos el protagonismo gubernamental provoca reacciones más fuertes de organización social; y a veces la sana atención de demandas con fuerte legitimidad provoca desmovilización.

nosticar las necesidades, seleccionar las prioritarias y luego, solicitar el apoyo social gubernamental; todo lo cual condujo a un nivel de organización comunitaria mayor. Muy diversos efectos y consecuencias aparecieron en este caso. Entre otros, la burda utilización partidista y la consecuente desaparición de la misma organización, o al menos la pérdida de legitimidad en la comunidad; con el surgimiento de organizaciones independientes éstas abandonan la tutela gubernamental y se plantean su propio desarrollo, y en muchas ocasiones una nueva forma de vinculación con los recursos de la política social; y las organizaciones "de un día" que cumplida la obra o servicio solicitado desaparecen.

El efecto de la política social ha de calibrarse por separado en aquellos aspectos (o variables)⁵ donde el logro es permanente y acumulativo, y en aquellos donde cualquier avance es independiente de avances anteriores o posteriores. En el primer caso, lo realizado en una época se acumula a lo que otros gobiernos puedan aportar (i.e. la dotación del servicio de energía eléctrica). En el segundo, lo realizado en un año o época puede ser revertido por cambios en el siguiente año o sexenio; no se acumula el logro y no impacta permanentemente el nivel de pobreza (i.e. el nivel salarial). Dirigir la política social a una u otra variable no sólo depende de las decisiones económicas sino también de las condiciones reales del nivel de vida. En muchos casos no se puede dejar de atender la pobreza aunque tal atención no se acumule. Está en juego, muchas veces, la sobrevivencia. De ahí la necesidad de hacer la distinción de acciones y efectos según se dirijan a uno u otro tipo de aspectos.

En fin, la diversidad enunciada lleva a la consideración de la importancia del "espesor" de la sociedad civil, tanto en el éxito en sí de la política social, como en el logro de efectos a largo plazo.

La política social puede ser vista como un beneficio concreto ante una necesidad concreta que se soluciona, a veces en forma definitiva, a veces en forma temporal; o puede ser vista como un recurso del que es imperativo "apropiarse" para articularlo al propio proyecto social de la comunidad o del grupo organizado. Y, por tanto, se puede establecer que la política social

⁵ Diversos estudiosos de los indicadores de bienestar social distinguen variables de flujo, cuya variación no depende del valor anterior; de las variables de acervo, aquellas cuyos logros se acumulan.

por sí misma pretende contribuir al proyecto de nación, *visualizado desde el poder*, y no necesariamente al proyecto de la sociedad civil. Y puesto que ambos proyectos no necesariamente coinciden, se puede decir que es la existencia o no de un proyecto concreto en la sociedad civil, lo que puede determinar si efectivamente la política social, más allá del beneficio material que significa, contribuye o no a la forja de la nación, entendida en su sentido más amplio posible.

Vale la pena recordar que cuando se habla de un proyecto de la sociedad civil, no debe confundirse con un proyecto para asumir el poder. Una de las cualidades constitutivas de la sociedad civil es precisamente la independencia; es decir, la contribución a la nación desde la posición independiente de expresión política partidista específica.

Si el razonamiento anterior es correcto, un criterio clave para evaluar la política social, será el tipo de relación que se establezca con la sociedad civil y con su consolidación independiente. Y, obviamente, el efecto perverso de la política social sería su contribución a mantener una sociedad inorgánica, inmóvil y sumisa, aunque sea una sociedad satisfecha.

Los elementos disponibles permiten afirmar, en síntesis, que la política social facilita, en alguna forma, la participación social, genera beneficios en la dimensión microsocial y se encuentra desarticulada del proyecto económico nacional liberal, al cual contribuye sólo paliando las situaciones extremas.

Política social: ¿compromiso o compensación?

El segundo criterio que se propone es la concepción de la desigualdad y por tanto de la responsabilidad del Estado en atenderla y disminuirla.

En México podemos, a *grosso modo*, distinguir tres períodos en la concepción de la intervención del Estado en la economía. Del fin de la revolución, 1920, hasta el fin de la economía nacionalista, 1970. Un período de transición, 1970 a 1982, atravesado por la "riqueza" petrolera, y el período de la modernización, de 1982 a la fecha.

a. 1920 - 1970

Aunque en este período se dieron acciones contrarias de los diversos gobiernos, lo consideramos en bloque para no extender un análisis irrelevante

para el tema central de las notas, pues los detalles necesarios hacen aconsejable esta separación.

El régimen surgido de la revolución mexicana, cual corresponde a los regímenes victoriosos en un conflicto, se organizó sobre las bases necesarias para evitar nuevos conflictos. Esto significó, además del expediente de desarmar a los enemigos y controlar el propio ejército, organizar el país para desterrar la dictadura, promover la modernización de la economía y garantizar la seguridad en todo el territorio. La economía nacional había que modernizarla mejorando las finanzas públicas y privadas, controlando la base monetaria e implementando la reforma agraria y la industrialización.

En síntesis, el nuevo régimen formuló un nuevo pacto social: no reelección, control estatal de una economía mixta, un sistema político para la solución de conflictos entre grupos y sectores del país, y el compromiso de incrementar el ingreso de los mexicanos. Este compromiso debía tener su base en la reorganización de la economía. De otro modo sencillamente el Estado no tendría recursos para igualar lo desigual.

Detengámonos un momento en el aspecto económico del nuevo pacto. El control estatal de la economía fue legítimo porque se venía de una muy deficiente distribución de la renta, con su cauda de pobreza y desigualdad, típica de la economía liberal prerrevolucionaria, agrícola, basada en latifundios y propiedad privada. Además, por la importancia y magnitud de la tarea por hacer para planificar y ejecutar una modernización capaz de lograr el crecimiento necesario para el bienestar de todos los mexicanos, y hacer así el consecuente tránsito de una vieja sociedad rural y conservadora, a una nueva sociedad urbana, industrial y moderna.

No había otra institución que la del Estado nacional triunfante, capaz de asegurar el control y el consenso social necesario para hacer los cambios pacíficamente. El nuevo pacto, garantizado por el Estado nacional, significaba para la población la posibilidad próxima de acceso, para decirlo en breve, a un mejor nivel de vida.

La nueva constitución política de 1917 mandaba al gobierno hacerse cargo de la educación, la salud y la seguridad social, de la protección de los trabajadores y de los campesinos. Por eso, aun cuando las finanzas públicas tardaron 15 años en regularizarse, los primeros gobiernos postrevo-

lucionarios se dieron a la tarea de ofrecer educación pública, protección al trabajador e inversión pública en infraestructura.

Se puede cuestionar si efectivamente estaba en la mente de los políticos de la revolución la intención de hacer un Estado de Bienestar. Lo que no se puede cuestionar es que, más allá de las luchas por el poder y sus placeres y beneficios, los regímenes surgidos de la revolución le dieron mucha importancia, en el discurso y en los presupuestos, a atender las demandas de bienestar de la población, pues lo consideraron una deuda del gobierno con quien los llevó al triunfo.

Se puede cuestionar también si esa importancia era desinteresada, desde el punto de vista de que muchas veces el dinero público, si bien fue usado en los fines mandados por la Constitución, parecía conceder favores al grupo en el poder o a un funcionario particular, señaladamente al Presidente de la República. Sin embargo, es incuestionable que hasta 1970 los gobiernos emanados de la revolución habían generado un real y amplio sistema de educación pública, de salud y seguridad social, y una infraestructura muy suficiente para el tamaño de la economía nacional.

Así pues, se puede afirmar que la acción gubernamental hacia la desigualdad surgió del cumplimiento de un compromiso político y ético del gobierno con la población, causa, razón y motivo de la revolución. Este compromiso, así fuera contaminado por un *quid pro quo* no escrito, fue base de la larga sustentación política del grupo en el poder, pues el cumplir no impidió el uso político de subsidios y gasto social.

Por una parte, el gobierno no tuvo enfrente cuestionamiento alguno para utilizar el dinero de los impuestos en inversiones y gastos que protegieran el nivel de vida de los mexicanos más pobres. Por ejemplo: subsidios y control de precios a servicios públicos esenciales y a productos básicos; inversión pública continua en salud, educación, hidráulica y energéticos; e inversión pública, mediante empresas paraestatales, en sectores no suficientemente rentables para la inversión privada.

Por otra parte, es incuestionable que ese gasto social no estuvo exento de generar corruptelas, enriquecimiento de personas y aun de grupos, legales quizá pero injustos e ilegítimos. Y sobre todo, no se logró el objetivo de generar un mínimo de bienestar para todos los mexicanos. Desde entonces,

poco a poco, ha crecido la cantidad de millones de mexicanos en espera de la "justicia social prometida por la revolución".

Una excelente síntesis de los efectos de la acción gubernamental, independientemente de su enfoque político, la encontramos en Leopoldo Solís⁶ cuando dice en su análisis de la distribución del ingreso en los años del desarrollo estabilizador 1950 a 1970: "La política de redistribución del ingreso no parece tener efectos importantes. Por un lado, (...) los gastos sociales han aumentado notablemente, pero no es fácil apreciar su influencia por estratos, aunque es de preverse su poca utilidad como mecanismos de redistribución".

En suma, la concepción de la "política social" como compromiso, generó una muy importante intervención del Estado en la economía y un gasto social abundante, sobre todo en los veinte años que fueron de 1950 a 1970, pero no tuvieron efecto sobre los sectores empobrecidos pues favorecieron más al capital que al trabajo, a lo industrial que a lo agrícola y a lo urbano sobre lo rural.

b. 1970 - 1982

La concepción estatal no cambió sustancialmente en este período. Se mantuvo la idea de un compromiso por la igualdad y la supresión de la pobreza. Sin embargo, la situación económica era totalmente distinta. Se incrementó el gasto social y se dio la creación artificial del, desde entonces, llamado sector social de la economía. Y así, este período tuvo dos características interdependientes: la retracción de la inversión privada y la consecuente aceleración de la inversión pública, financiada en crédito extranjero y en incremento de la base monetaria. El culmen de este esquema fue el gasto público basado excesivamente en la factura petrolera en tiempos del presidente López Portillo.

Se rompió el equilibrio entre ahorro y consumo, y se llenó la brecha con dinero del exterior y con inflación.

Sostener y aun exacerbar la ideología del compromiso nacionalista (recuérdense los encendidos y fogosos discursos presidenciales), no impidió

⁶ Cfr Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970.

que el gobierno se sobreendeudara con el exterior en base a la riqueza petrolera, que por decisiones financieras externas incrementó su valor en un momento y luego al siguiente lo rebajó violentamente, con consecuencias aún no pagadas en su totalidad.

Es incuestionable que en estos años el gasto social se incrementó (por ejemplo, se creó el INFONAVIT), sobre todo antes de la crisis del petróleo, y también es cierto que se produjeron efectos reales en la redistribución del ingreso⁷.

c. 1982 a la fecha

Con el nuevo gobierno iniciado en 1982, se inicia el uso de la nueva concepción compensatoria y se inicia propiamente la “política social”.

El cambio ideológico es importante, pues por primera vez se entiende que el asunto de la desigualdad no es mera cuestión económica sino también social y política. Ante la estrechez del presupuesto público, comprometido con la deuda externa, se hace necesario hacer más con menos, o dicho de otro modo, se plantea el problema de la eficiencia del gasto público y por tanto del gasto social. Si el desarrollo sólo fue para los grupos de ingresos bajos, un espejismo similar a la “zanahoria que nunca alcanza el burro pero lo hace caminar”, se trataba entonces de decidir la mejor manera de gastar el dinero público, en función de solucionar eficazmente el problema y suprimir lo más posible la marginalidad (nuevo término menos problemático) de todavía millones de mexicanos estancados en el subdesarrollo.

Esta demanda de eficiencia se vio rápidamente matizada por un nuevo elemento. La eficiencia en la economía implicó efectos nocivos en ciertos sectores. Por ejemplo, un mayor uso de la tecnología produjo una menor absorción de la mano de obra, lo que incrementó el desempleo. Así se presentó la necesidad de prever desde el momento de la planeación cuál sería la manera de “compensar” los efectos negativos.

Aquí entra en escena la “política social” para combatir tanto el rezago

⁷ Para comprobar la afirmación véase, entre otros, el estudio de Julio Boltvinik: “Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas”, en Valencia, Enrique (coord), *Crisis económica, pobreza y política social*, Coedición IDEA, ITESO, CUCSH UdeG, Guadalajara, 1995.

como los problemas generados por las nuevas políticas necesarias para hacer eficiente la economía nacional.

En síntesis, el esquema es: una economía eficiente, abierta, de mercado y moderna, propiciará más producto nacional y más ingresos públicos; no obstante, generará efectos nocivos sobre los sectores tradicionales y en algunas ramas de la economía. Y tales efectos se podrán atenuar suficientemente con los excedentes producidos por la sección moderna de la economía. El asunto es decidir la mejor manera de utilizar esos excedentes para conseguir la mejor compensación.

Este nuevo concepto, no precisamente mexicano sino elaborado en los circuitos internacionales, en el fondo concibe la pobreza como casi un fenómeno biológico: es algo a exterminar, a combatir cual epidemia. La modernización, en el largo plazo, generará los suficientes ingresos para ofrecer mejores niveles de vida, incluso a los sectores marginales.

De este modo, el Estado mexicano se ha empeñado en la formulación de planes para combatir la pobreza. Se parte de un doble supuesto. Por un lado, que el gasto disponible para combatir la pobreza se debe definir y presupuestar en el gasto público y no quedar sujeto a veleidades de funcionarios o políticos. Y por otro lado, que se puede hacer más eficiente si se aplica una tecnología social, claramente definida, en la cual la participación de la sociedad es un nuevo elemento clave. Sin duda, el programa más famoso fue el célebre PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) implementado en el sexenio del presidente Salinas.

Así, una vez establecido el monto del gasto posible, el gobierno invita a la población beneficiaria a decir en qué obras o servicios concretos debe gastarse. De tal modo, el Estado evita ciertos gastos burocráticos y la sociedad, en términos de las comunidades más pobres, recibe satisfacción en lo que considera sus necesidades prioritarias.

Sin embargo, "desde abajo" diversos grupos captan muy bien el cambio de enfoque y la razón ética de la ayuda. Critican la asociación de la ayuda a esquemas prefijados cual si fueran acciones gubernamentales (y de hecho lo son aunque no parezcan). Critican el "lucimiento" de funcionarios y promotores de obras cuya factura finalmente la paga el pueblo, y estrictamente no hay motivo de aplauso a quien simplemente cumple con su deber. Y

también, en muchos grupos se detecta la añoranza por el anterior sistema de petición por oficio y contestación consecuente.

En este nuevo esquema compensatorio, la política social se compone en primer lugar de los criterios con los cuales se define el gasto social. En ellos ya no es prioritaria la redistribución del ingreso, sino lo es el salvar el déficit de las finanzas públicas.

En palabras del presidente Zedillo en el II Informe de gobierno, "El motor para extender y consolidar la recuperación y para alcanzar el crecimiento que nos proponemos en 1997 residirá en la inversión *privada*, nacional y extranjera, en el continuo dinamismo de las exportaciones y en la paulatina reanimación del consumo. No es posible ni conveniente que el gasto público sea ese motor. Para su sano financiamiento *el gasto público debe atenerse a los recursos disponibles*"⁸.

En segundo lugar, la política social se vuelve un elemento de *apoyo* a la población. Es decir, se resalta la corresponsabilidad de personas y sectores en la consecución cabal del bienestar. En el mismo informe citado antes, el presidente Zedillo afirma: "Por eso, la política de *apoyo* social está presente a lo largo de la vida de los mexicanos y se expresa en la atención a la salud y la nutrición, en la educación pública y la capacitación para el trabajo, en el fomento del empleo y la vivienda, así como en los servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, vialidades y caminos"⁹.

En tercer lugar, la política social se confunde con el gasto de las instituciones del propio gobierno. El gasto de las diferentes dependencias dedicadas a los grandes sistemas de salud, educación, vivienda y dotación de servicios básicos se considera gasto en política social. Dice el presidente multicitado: "La política social absorbe el mayor esfuerzo presupuestal del gobierno. De cada 100 pesos que el gobierno programa gastar, más de la mitad se destina a mejorar las condiciones de vida de las personas, las familias y las comunidades"¹⁰. Sin embargo, nunca se precisa cuánto se gasta en la burocracia y cuánto en las necesidades atendidas. Y más aún

⁸ Cfr Zedillo, Ernesto. II Informe de gobierno. Texto Integral del mensaje a la nación pronunciado el 1o de septiembre de 1996.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

no se precisa el porcentaje sobre el gasto *total* del gobierno, es decir, el programado y el no programado, que sabemos es considerable.

Ahora bien, todo el esfuerzo de la política social *no* puede ufanarse siquiera de los logros del enfoque del compromiso ético. La disminución de la pobreza, sin fijarnos en la redistribución del ingreso, no es notable, sino marginal.

Así las cosas ¿qué se ganó o perdió en el cambio de enfoque? Probable y principalmente el cambio en la forma de articulación del esfuerzo de equilibrio de la desigualdad con el conjunto de las políticas económicas. Por un lado, cuando se enfatizaba el compromiso del gobierno con las bases que lo legitimaban, el esfuerzo de equilibrar la desigualdad era un criterio ético con el cual se afectaba la formulación de la política económica.

Ahora, cuando se toma el criterio compensatorio, se acepta un cierto paralelismo entre ambos aspectos. Se propone y acepta un conjunto de políticas económicas que de antemano se sabe van a producir una cierta desigualdad y, a partir de ese reconocimiento, se propone una "política social" para atenuar el efecto negativo reconocido.

Esta diferencia no es simplemente teórica. Se concreta en posiciones diversas. En el primer caso se procuran y buscan políticas económicas integrales con un sólo país de referencia. En el segundo caso la política económica se rige por criterios eficientes según el gran propósito de modernización y globalización, se aceptan los efectos nocivos de las distorsiones que se crean por la economía de mercado y se decide compensarlas con un cierto monto de los presupuestos públicos.

La diferencia es importante. En el primer caso estamos en búsqueda de un sólo proyecto nacional en el que la pobreza y la desigualdad son un dato de entrada y son una responsabilidad de todos. En el segundo, es un problema incómodo, que se resolverá (según la teoría) con el tiempo y en la medida que se perfeccione por sí mismo el mercado, y es responsabilidad del gobierno, el cual, puesto que ya no debe gastar en ser el motor de la economía, del ahorro y de la inversión, puede dedicar los fondos públicos, mediante programas específicos, a equilibrar esas distorsiones.

La desigualdad y la redistribución del ingreso tienen categoría diferente. Es un imperativo ético (nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carezca de lo necesario) en un enfoque. Y es una molestia pasajera, una

piedra en el zapato, atendible pero que *no* afecta al conjunto y tampoco impedirá la modernización, en el otro enfoque. Parece que con la política social, poco a poco, construiremos dos países: el liberal y el marginal. El presidente Zedillo ha sido claro en que el combate a la pobreza extrema se hace mediante programas. En el II Informe ya citado dice: "La política de apoyo social está dirigida a toda la población, pero tenemos que hacer mucho más, pues quienes viven en condiciones de pobreza extrema demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades"¹¹.

Política social ¿sin ingresos?

Otro criterio evaluativo de la política social es la repercusión en el ingreso, tanto en el público como en el privado. Es decir que, a la población en general, poco le interesan los elementos técnicos de la economía o de la política; su interés y valoración del gobierno se da en términos de su mayor o menor bienestar cotidiano. Sin embargo, llegar a esta meta no es fácil, ni siquiera en condiciones favorables. Veamos un poco el detalle.

El desarrollo del país requiere financiamiento. Sin ingresos frescos no hay modo de generar condiciones para mejorar el ingreso (por cualquiera de sus vías) de los grupos más desfavorecidos.

El crecimiento económico es la clave para generar satisfactores mejores y en mayor cantidad, para las necesidades de los mexicanos. El crecimiento depende de la inversión y la inversión económicamente sana depende del ahorro, es decir, de la diferencia positiva entre ingreso y consumo. Ambos términos revisten situaciones de carácter cultural con mucho fondo.

El consumo ha sido inducido en el pasado por un mercado interno amplio y protegido; el alto índice de consumo es signo de progreso en los valores de los mexicanos. Cambiar este hábito por el del ahorro, supone cambiar dos elementos: la cultura consumista típica del desarrollo capitalista liberal y crear instituciones confiables y redituables capaces de captar el ahorro nacional en condiciones convenientes, no es imposible, pero tampoco fácil y a corto plazo. De hecho, muchos mexicanos valoran "desde abajo"

¹¹ *Ibidem*.

la capacidad gubernamental en función de las posibilidades de consumo. Cualquier baja en ese nivel se interpreta como equivocación del gobierno. De manera semejante la política social gubernamental se valora "desde abajo" según los satisfactores que produce.

Avances en mejores condiciones de vida social, por ejemplo, obras públicas de beneficio colectivo, se comparan en desventaja con las acciones cuyo beneficio se ve individualmente, por ejemplo, subsidios al consumo de alimentos básicos. Y esos beneficios individuales son las más complicados de alcanzar, por política social.

Por el lado del ingreso, la política económica no facilita que un asalariado, dependiente de los vaivenes de este mecanismo, se vuelva inversionista o empresario, por lo que durante un largo tiempo, quizá toda la vida, su nivel de vida dependerá de una manera u otra del nivel del salario.

El incremento sin planeación de los trabajadores asalariados y sobre todo el de los no asalariados, generará, tarde o temprano, presiones sobre el gasto social en forma de protección de la salud, educación gratuita, vivienda, pensiones y jubilaciones¹². Y este mayor gasto social hará disminuir el ingreso de los mexicanos.

La ecuación no es visible a primera vista pero existe: sin ingresos de las personas, el gobierno no tendrá ingresos suficientes; tendrá que recurrir al crédito y a la inversión extranjera cuyo beneficio es temporal y poco aporta, acumulativamente, al desarrollo.

Los ingresos públicos dependen del nivel de la actividad económica y ese nivel depende de la inversión, la cual depende a su vez del ahorro público: la diferencia entre ingreso y gasto más el ingreso por venta al extranjero.

El panorama de ingresos públicos limitados, hace pensar en una política social limitada. Ese panorama puede cambiar si los ingresos de los mexicanos aumentan y, por tanto, se puede pensar en ahorro adicional. El aumento de los ingresos depende a su vez de una política económica capaz de incorporar a la economía real a la mayoría de la población económica-

¹² No es el único factor de la crisis del IMSS pero ciertamente el cumplimiento de los compromisos con los trabajadores, especialmente la atención a la salud y la jubilación digna, es uno de ellos, muy importante.

mente activa. Ese objetivo está lejos en México dados los muy altos niveles de endeudamiento externo e interno, lo cual obliga a derivar una gran proporción de los ingresos a saldar o siquiera atenuar esa deuda¹³.

Los ingresos sólo pueden mejorar con crecimiento económico y este depende de políticas nacionales integrales. Con una política económica para el sector moderno y con una política social para el sector empobrecido, no se podrá generar crecimiento económico capaz de elevar el ingreso de todos los mexicanos.

Además, con las condiciones económicas actuales, creadas por la aceptación de los supuestos de la economía de mercado, es prácticamente impensable una política social más agresiva o diferente de la actual, que es participativa pero controlada, compensatoria y limitada a los asuntos más álgidos. Por tanto, la política social no repercutirá en mayores ingresos de los mexicanos si continúa con esas características.

Política social ¿sin democracia?

Por último, examinemos un criterio central: la contribución de la política social a la democracia. Las características postrevolucionarias dieron forma a un régimen autoritario pero benefactor y ahora, frente a la creciente ineficiencia del Estado en reducir la desigualdad, se plantean otras opciones políticas y se demanda una sociedad democrática.

La política social implica una correspondencia entre el dinamismo de la sociedad y las posibilidades gubernamentales, reflejo de las posibilidades nacionales. La política social se nutre de las expresiones democráticas de un pueblo y también contribuye a construir y mantener la democracia porque es un medio óptimo para redistribuir el ingreso. En una democracia nadie tiene problemas para pagar impuestos porque se los "regresan" en servicios públicos óptimos y prestaciones sociales a las que cada individuo, con su sólo esfuerzo, no tiene acceso. Por esa función redistributiva, la política social hace confiable y deseable la democracia.

En un Estado democrático se supone que las autoridades acceden al

¹³ En el II Informe de gobierno, el presidente Zedillo mencionó, entre otros, dos gastos centrales que ejemplifican lo afirmado: 180,000 millones de pesos para atenuar la deuda de los bancos y el servicio de una deuda externa aproximada a los 160,000 millones de dólares.

poder mediante la elección popular, tienen legitimidad para proceder y el mandato es conseguir el bien común. Las decisiones concretas del gobierno, sin embargo, pueden no tener el respaldo popular. Las acciones de la autoridad no siempre pueden preverse antes de la elección y la situación concreta de una sociedad puede llevar a las autoridades a proponer medidas no populares, y por eso la población, en ocasiones, no comparte las decisiones gubernamentales.

Esos conflictos se resuelven mediante mecanismos democráticos más o menos comunes. Por ejemplo, los grupos en desacuerdo pueden recurrir a la protección de las leyes para impedir la vigencia de decisiones o disposiciones contrarias al sentido general de la población, o causantes de daños importantes a grupos sociales específicos.

En la mayoría de los sistemas democráticos existen forma de expresión popular para hacer saber al gobierno el punto de vista mayoritario y aun para ratificar decisiones y leyes sobre asuntos de interés nacional. Además, la real división de poderes garantiza la posibilidad de tomar en cuenta las más diversas posiciones antes de decidir acerca de los asuntos públicos y también es posible que un poder descalifique la acción de otro y la suspenda. Por eso los programas sociales en una democracia pueden llegar a ser causa de caídas de gobiernos si no se atiende la voluntad mayoritaria.

En nuestro caso mexicano, la política social (montos y formas programáticas) se define todavía según prioridades centrales, aunque se haya avanzado en la consulta a los beneficiarios y aun a dejar en sus manos decisiones sobre las necesidades a resolver con el apoyo de los fondos públicos.

En múltiples ocasiones concretas, "desde abajo" se ve la manipulación política y/o partidista vinculada a la asignación de fondos. Y la corrección democrática no opera, pues no existen canales ágiles para disputar las decisiones gubernamentales y, a pesar de los avances legales, las elecciones son un medio aún lejano.

La política social en una nación democrática es un verdadero mecanismo de redistribución del ingreso. En nuestro caso, si separamos la educación, la salud y la vivienda que son parte de la inversión pública requerida por la función histórica del Estado, la política social es, en el mejor de los casos, un mecanismo de sobrevivencia para un grupo de los mexicanos más pobres.

Desde otro ángulo, vista desde las relaciones entre gobiernos, la política social sigue siendo un asunto del gobierno central. Los gobiernos municipales y estatales ven los programas sociales como una función del gobierno federal, dado que ese orden de gobierno recoge los impuestos y los reparte. Para nada se consideran conminados a formular una política social propia, regional o municipal. Para sus necesidades, por lo antes dicho, acude a la Federación para conseguir lo que la política económica les niega. Y además, deben agradecer que sean incluidos en los programas de política social. ¿Contribuye este sistema a la democracia? Para nada.

La política social mexicana, vista "desde abajo" y salvo excepciones, no contribuye a la democracia, no utiliza mecanismos democráticos para definir prioridades y no se articula a la política general económica del país,¹⁴ por lo que tampoco es, en rigor, un modo de redistribuir el ingreso.

Epílogo

Si aceptamos los criterios expuestos, la política social en nuestro país, independientemente de sus beneficios, es claramente deficiente. Se define sin tomar en cuenta a la sociedad, es compensatoria y olvida el compromiso del régimen con el pueblo que le dio vida, no redistribuye ni aumenta el ingreso de los sectores pobres del país y, finalmente, poco contribuye al incremento de las relaciones políticas democráticas.

Octubre 8 de 1996.

¹⁴ Recuérdese que la política social se maneja desde una secretaría específica (SEDESOL) del Poder Ejecutivo, con presupuesto y programas propios. Y las secretarías sociales (salud, educación e INFONAVIT) se manejan por su lado.

